

里親制度の規定する「家族」・「家庭」像の変遷

安藤 藍

(首都大学東京都市教養学部 助教)

本研究は、里親制度が規定する「家族」・「家庭」像の変遷を、里親関連の政策文書の分析を通して明らかにすることを目指した。具体的には、里親希望者のうち認定する際の基準や家庭への調査(「認定要件」)と、子どもをあらかじめ以降里親に期待されるあるべき養育像(「養育要件」)の変遷に着目した。その結果「認定要件」は、里親候補者拡大の意図や家族変動にともない、徐々に「両親があり里母が養育に専念する中間階級の家族」像が緩和されてきた。一方「養育要件」は、虐待禁止等の里子の人権擁護、里親委託前の不適切な養育環境の影響への対処など、高度で多岐にわたるケア提供が求められつつあると確認された。

1. 問題の所在と目的

本研究は、児童福祉制度である里親制度の規定する「家族」・「家庭」像の変遷を、同制度に関する政策文書を素材として解明することを目指す。

里親とは、諸事情によって生まれた家庭で育てられることが困難な子どもをその家庭にあずかり、公的制度のもと一定期間養育する者をいう。根拠法は児童福祉法(第6条の4)である。児童虐待相談対応件数の増加や代替養育における家庭養護推進の気運から、里親制度はその存在感を増しつつある。里親養育をめぐるには、里親数やその委託率の低さなどを克服すべく、福祉臨床的、政策的関心にもとづく児童福祉研究、実態調査が児童福祉領域を中心に重ねられてきた。さらに近年、もうひとつの研究潮流として、里親家族を多様な家族、家族のオルタナティブとみて、その家族再構成の様相を解明しようとする研究など(和泉 2006 ほか)、家族研究の系譜をひく実証研究が加わっている。ただ、里親の特徴的な点は、社会的養護

の一翼を担う公的存在である一方、養育者の家庭に里子を受け入れて育てるため、きわめて私的な側面をあわせ持つことである。公的側面に着目すれば、たとえば、里親には「認定基準」があり、養育内容についても一定の基準が求められるなど(里親及びファミリーホーム養育指針)、社会的養護の担い手として適切な養育者像が期待されるのである。本稿は、家庭に里子を迎え家族的関係を築く私的側面と、公的に規定された側面とをあわせ持つ存在として、里親を位置付けておく。

(1) 里親研究の概況

日本の里親研究は、里親養育の支援を目的とする、あるいは制度の普及を目指した研究が多くを占めてきた。古くは三吉明(1963)や吉沢英子(1987)の体系的な里親研究など、児童福祉領域での知見が豊富である。とりわけ近年は障がいのある子どもの里親委託(高倉 2015、長田 2015など)や被虐待児の「療育」(深谷 2014)、里親と関係機関の連携(伊藤ほか 2014など)等も関心

の的であろう。ほか厚生労働科学研究、政策策定のための実態調査等もたびたび行われてきた。こうした調査報告・現場報告や研究は、実践的指向のもと、里親養育の振興と安定を目指しているといえよう。ただし、里親委託や里親による養育が前提とする価値規範については、まだそれほどセンシティブであるとはいいがたいように思われる。里親制度は公的な児童福祉制度であり、ひとつの社会政策としていかに里親を考えるか、という視点による研究もまた望まれる。武川正吾（2010）は「政策とは何らかの問題を解決するための指針、あるいは、問題解決のためのプログラム群を指している。政策が立案され実行される時、そこには一定の価値や規範が、明示的であるか暗示的であるかは別として、前提される。私たちは価値に関して何の前提も置くことなしにある状態が問題であると判断することはできないし、その解決策を示すこともできない」と指摘する。

一方、新たな家族関係形成という側面に着目した知見には、和泉広恵（2006）や園井ゆり（2013）などがある。とりわけこの潮流は、里親当事者の意味世界を読み解こうとする研究として、また家族の多様化論やケアの社会化の議論とかかわって、家族社会学分野でも新たな領域を形成してきた。しかし、こうした研究において、上述した里親の特徴をいま一度鑑みると、公的に制度づけられた存在としての側面は看過されがちであった。

これまで、貴田の一連の研究（2007, 2008, 2011）のように、政策主体による里親制度の位置づけを辿った知見もある。しかし、制度的理念がどのような「里親像」・「里親家庭像」を形作り、いかなる変遷を辿ってきたかを考察した知見は、管見の限り見当たらない。本稿の視点は、「社会政策が前提とする家族モデル」（副田 2003: 59）に該当し、これを読みとこうとする試みであるといえよう。

(2) 社会政策の前提とする家族

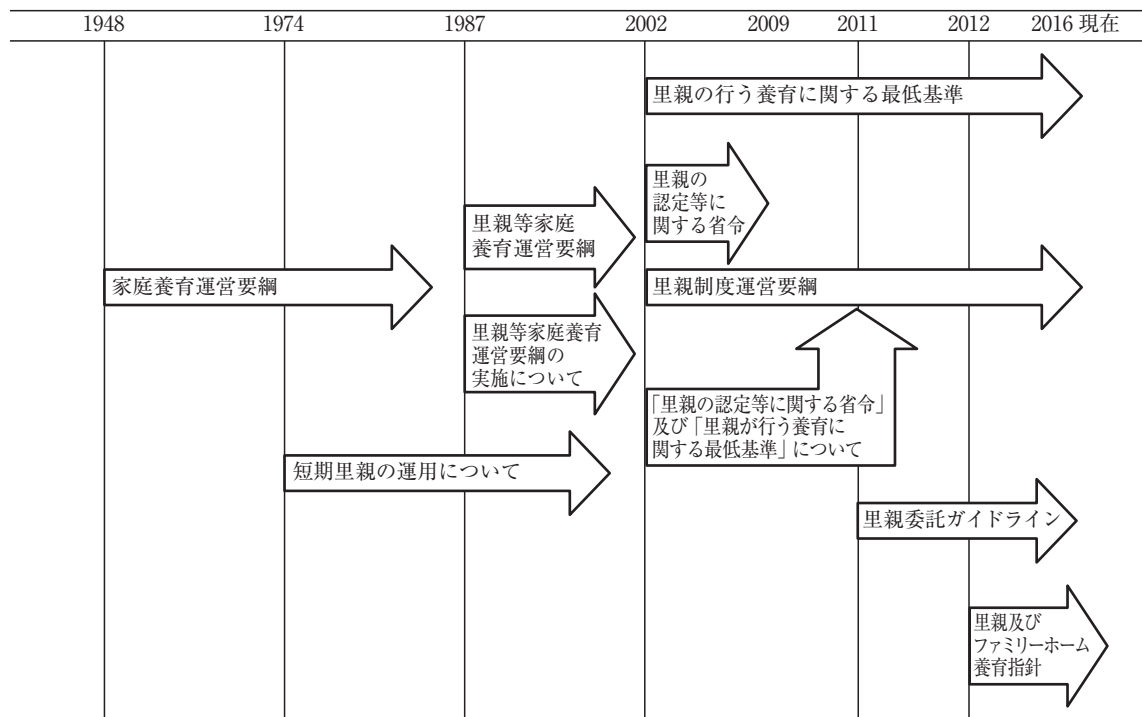
副田あけみらによれば、「家族にかかわる諸政策は、国家が、社会の安定に適合的であるとみなす家族モデルを前提に政策を決定、実践し、それ

にかんする運動が成立する。しかし近年、家族の個人化、多様化を想定して、政策構想や政策論は、かつてほど明確な家族像を提示せず、個人の自由な選択の実現と支持を基本原則にするようになりつつある」（副田・樽川・藤村 2000: 21-2）とあるように、家族像それ自体が画一的に明示されるのは難しい可能性もあろう。とはいえ、政策過程では、家族にかかわる社会的現実をいかに認識し、それに対してどのように対処するかが検討され、一方で政策に埋め込まれた家族像は現実の家族に影響を及ぼす。辻由希のことはばかりれば、「福祉国家と家族に注目すると、両者の関係は相互規定的である。すなわち、一方で、福祉国家が家族の形態や構成の変化によって生じるニーズに対応するという方向性がある。……他方で、福祉国家が家族そのものの範囲や責任を規定するという方向性がある」（辻 2012: 1）ということである。里親制度もまた明確ではないかもしれないが、前提とする家族の姿を何らかの形で保持していると考えられる。

(3) 分析方法

本稿が分析するのは里親関連の政策過程の一部である。副田義也（1992: 63）が述べるように、政策分析にあたっては『政策決定』のレベルと『政策執行のレベル』を区分する必要がある、前者は後者を強く規定するが、完全に規定しつくすものではなく、相対的な独自性をたもっている」という。本稿はまず政策決定レベルに着目する。たとえば政策決定レベルに着目した研究では、各種法律の立法過程から子ども観の醸成過程を追った東野充成（2008）、あずかり保育の立法過程から子どものニーズ解釈の政治を描いた清水美紀（2016）などがある。とりわけ政策決定のレベルで社会制度が規定する「家族」を描きだした知見に、高齢者福祉サービスにおける家族要件を検討した藤崎宏子（1998）や、藤崎の枠組みを障がい者領域で展開した土屋葉（2002）などがある。こうしたアプローチは里親制度の分析にも援用可能であり、里親認定要件や養育に求める基準からあるべき里親の「家族」・「家庭」像を読み解くという本研究の

図表-1 「認定要件」・「養育要件」と関連の深い省令、通知等の整理



立場に示唆を与えてくれる。実際、安藤（2014）は里親制度の大きな転換点に着目し、里親認定要件等の変化を整理した。これはさらに、里親制度の歴史全般を通時的に、社会状況とのかかわりにおいて丁寧に読み解く必要がある。

また、里親希望者のうち認定時の基準や家庭調査項目（以下「認定要件」とする）と、子どもをあずかって以降里親に期待されるあるべき養育像（以下「養育要件」とする）は、かならずしも同一ではないため、2つを分けて分析するべきであろう。もう少し詳しく述べれば、里親には誰でも自由になれるわけではなく、児童相談所に申請を行い、家庭調査や研修を受けるといった一定の手続きを踏み、都道府県知事の認定のもとにはじめて子どもをあずかる準備ができる。本稿の「認定要件」は、そうした認定時の要件を指す。養育要件とは、里親認定後に子どもをあずかるに際し、どのような養育内容や役割が期待されてきたのかを示している。本稿は、認定要件と養育要件の変遷を主たる材料に、里親に期待される家族像や家庭

像を析出することを試みる。以上のような視点は、福祉サービスの提供は対象者に対する法的な「地位」の付与によって行われるという観点から、サービス対象者となる資格（「地位」）を決定する要件として経済要件、家族要件、ニード要件を挙げた小林良二（1982: 192-3）や、政治学分野でどのような「家族」像が政策過程で構築されるかアイデアと言説から明らかにした辻由希（2012）などから示唆を得ている。

2. 分析資料

里親制度は児童福祉法、児童福祉法施行令、児童福祉法施行規則、里親が行う養育に関する最低基準、里親制度運営要綱、児童相談所運営指針、里親委託ガイドラインなどによってそれぞれ規定されている。これらの法律および政策に加え、児童福祉審議会の議事録や国会答弁においても里親制度の論議はなされているが、厚労省の通知などかならずしも国会答弁を経ない改定もあるため、

図表-2 近年の里親制度の改正および関連審議会等の主な動き

年	厚生労働省令、通知等	概要	審議会等
1997	児童福祉法改正 (98年4月1日施行)	保護から自立へ、措置から契約へ等	中央児童福祉審議会基本問題部会
1998	(98年4月1日施行)	児童福祉施設最低基準の一部改正	中央児童福祉審議会家庭福祉部会
1999	通知	里親に委託されている児童が保育所へ入所する場合等の取扱について	
2000	法律	児童虐待の防止等に関する法律 成立	
2002	省令	専門里親、親族里親の創設	
	省令	里親の認定等に関する省令	
	省令	里親が行う養育に関する最低基準について	
	通知	省令に伴う通知	
	通知	里親制度運営要綱を定めた旨の通知	
	通知	里親の一時的な休息のための援助の実施について	
2003	報告書	社会保障審議会児童部会 社会的養護のあり方に関する専門委員会報告書	社会保障審議会児童部会 社会的養護のあり方に関する専門委員会 (2003年5月23日～10月27日計8回)
2007	中間とりまとめ	雇用均等・児童家庭局 今後目指すべき児童の社会的養護体制に関する構想検討会 中間とりまとめ	今後目指すべき児童の社会的養護体制に関する構想検討会 (2月～5月計9回)
2008	通知	里親支援機関事業の実施	社会保障審議会児童部会 社会的養護専門委員会 (2007年9月～継続中)
2009	児童福祉法改正	養育里親と養子縁組里親を区別、里親手当増額、認定研修義務付け	
	通知	ファミリーホーム事業制度化	
	報告書	社会保障審議会児童部会社会的養護専門委員会報告書	
2011	通知	里親委託ガイドライン策定	
	とりまとめ	児童養護施設等の社会的養護の課題に関する検討委員会・社会保障審議会児童部会社会的養護専門委員会とりまとめ「課題と将来像」	
2012	通知	里親及びファミリーホーム養育指針策定	
2016	報告(提言)	子どもの権利の明確化、家庭支援などの新たな子ども家庭福祉体制への提言	社会保障審議会 新たな子ども家庭福祉のあり方に関する専門委員会 (2015年9月～2016年3月 計5回)

本稿では可能な限り審議会議事録にはあたってが、今回は国会会議録は分析対象としない。

資料として用いる、主要な厚生労働省令、里親制度の運営や養育指針として出された通知や要綱等とそれらの関連についてまとめた、図表-1をご覧いただきたい。2016年3月時点で、里親養育の最低基準に準ずるとされ、他の省令・通知の改正にも随時対応しつつ運営上の留意点提示へと位置づけを変えてきた「家庭養育運営要綱」(以下「要綱」)、里親養育の「最低基準」(2002～)、「認定省令」(2002～2009)、「養育指針」(2012～)は認定要件、養育要件の規定にとくに関連が深い。これら

を中心に、里親に期待される「家族」・「家庭」像の移り変わりを時代ごとに整理していく。このほか、児童福祉全般にかかわる報告書等にも目配りするようにした。なお、とくに2000年以降、社会保障審議会児童部会のもとに社会的養護のあり方に関する専門委員会が設置され、社会的養護について専門的に中長期的議論が行われるようになったため、主な審議会部会の報告書、社会的養護専門委員会の議事録(2016年3月現在)、当該委員会の前身となる委員会全9回の議事録、委員会の報告書やとりまとめにも目を通した¹⁾(図表-2)。

3. 分析結果

時系列に認定要件、養育要件の変遷を辿ってゆく。時代区分は、庄司（1984）や藤崎（2014）などを参考に、社会福祉制度の大まかな動向をもとに行い、児童福祉法制定から1959年、1960年代～1970年代半ば、1970年代半ば～1980年代、1990年代、2000年代以降とした。

(1) 戦後～1950年代

児童福祉法制定時は、戦後の混乱のさなかであり、孤児や浮浪児が巷にあふれていた。飯嶋ほか（1989）によると、戦前の里親委託には児童保護というよりはむしろ養育費めあて、里子の労働力めあての受託は一般的で、全く私的な契約によるものでは児童虐待に至るケースもあったという。戦後もなお、農村や漁村を中心に、里子労働力を搾取するケースが昭和30年代前半までは全国にあったのではないかといわれており、里親に対して世間から否定的な目もあったという。

(a) 認定要件

1948年に公布された「要綱」の家庭調査項目をみると、とりわけ里親申込者として「児童の養育を主として担当する女子（里母）」の性格や宗教などのパーソナリティにかかわる要素、当該家庭の雰囲気と社会的信用、そして近隣からの評判等、細部にわたる調査項目がある。

里親認定の主な基準については、主に養育にあたりと想定される里母についての基準、家庭についての基準が規定されている。「（児童の養育に理解、熱意、豊かな愛情が）里母について特に必要である」とあるように、主たる養育者が里母である前提がよみとれる。また、「乳児の養育を希望する者にあつては適当な母乳が豊富にあることが望ましい」、「里親申込者（里母含む。）の年齢が、養育しようとする児童の両親の年齢に近いものであることが望ましい」といった記述から、実子を出産・養育する環境に近似するものを理想としていることがうかがえる。当時の厚生省児童局事務官である網野智（1948）は、里親認定にあたり「里親家庭はできる限り正常な家庭としての質的要素

を備えていることが望ましく、そこには父母があり融和的な家族関係があり、焦燥や心配のない安定した家計と児童の身体的育成のために適当な環境があり、特に里親が児童の知的、身体的、精神的及び社会的育成について心からの関心をもって養育してゆくものであることが緊要である」（網野1948: 33-4）とまとめている。

(b) 養育要件

さらに養育内容は、おもむの取り換えや清潔さの維持、食卓の団欒といった内容のほか、戦後の混乱期に非行におよぶ子どもが多かった背景を踏まえ、その予防について規定があるのも時代的特徴である。

以上をまとめてみると、里親制度の制定当初、里親への家庭調査や里親認定基準等の公に想定されている里親への期待像とは、戦後の混乱期という時代背景を写しつつ児童福祉法に規定され、私的契約とは一線を画した制度として、出身家庭に年齢構成が近く、母による細やかな養育を求めるものである。

(2) 1960年代～1970年代半ば

戦後の復興期を経て高度経済成長期に入ったこの時期、日本の家族は都市への人口流入と雇用労働者家族の増加による核家族化といった大きな変化を経験する。児童福祉領域では、保育所増設、児童手当制度の創設など、支援制度が整備されるが、同時期後半には福祉見直し路線への舵切りを余儀なくされてゆく。また、こと子育てに関して、「家族養育機能」強化とこれへの家族責任が説かれた時代である²⁾。

この時期、里親養育に関して国レベルでの動きはあまりみられなかった³⁾。里子を扶養家族として1967年に所得税、1968年に住民税での扶養控除が実現した。認定要件、養育要件にかかわる動きは、(a) (b) それぞれの項を立てるほどはないものの、短期里親制度創設（1974）から読み取ることができる⁴⁾。

短期里親制度は、保護者の疾病、傷害、拘禁等の理由により、おおむね1カ月から1カ年の期間、子どもをあずかるとしていた。従来は里親委

託となる子どもは保護者がいないなどの理由から比較的長期間の委託となっていたが、核家族化の進行等にもとない、保護者が疾病等で比較的短期間の入院でも、その期間子どもをあずけなければならない場合が増加傾向にあるためだという。短期里親の認定及び登録にあたっては、従前とは異なる視点がある。認定にあたっては、両親がそろっていなくとも、児童の養育経験があり児童を適切に養育できると認められるものについては、短期間里親として認定して差し支えないこととなったのである。養育要件についてはとくに記載はない。養育要件について、上述のような子どもをめぐる状況や里親研修の本⁵⁾などから推察されるとすれば、一つには子どものしつけがテーマであることは考えられる。

(3) 1970年代半ば～1980年代

低成長期に入り、いわゆる「日本型福祉社会」論が台頭する。厚生省による子ども健全育成分野でも、核家族化、少子化、母親の就労増大等に伴う世代間の伝承機能や家族の相互扶助機能の弱体化、過保護過干渉、高学歴志向への警鐘、離婚等による家庭崩壊、などのワードが散見されるようになる⁶⁾。同分野での「家庭養育機能」強化とこれへの家族責任、とくに母親の育児責任を説く政策論調は、60年代頃から80年代に入っても続く⁷⁾。

(a) 認定要件

1987年の里親制度大改正にともなう改正「要綱」をみてみよう。まず家庭調査項目は、1948年で細かな項目が挙がっていたことと比較すると簡略化されている。「里親申込者の性格、宗教」「里親申込者が児童を養育しながらそのもとで働かせる」「里親申込者と起居をともにする者の性格」のほか、「里親家庭の社会的信用、家庭内の雰囲気」「里親家庭に対する近隣の評判」「学校の状況及び距離」などの項目は削除された。当時の厚生省児童家庭局育成課専門官の山本（1988）の解説によると、「子どものためには、調査項目は厳密に細かく厳しくみるべきではないか」など意見は様々であったが、「里親のベース拡大」という理念をふまえ、国の基準としては最低限、一番妥当

なところだけを示す方向にしたためだという。「多くの方を里親として認定し、そこに研修とか家庭生活体験事業等⁸⁾に参加をしていただいて、家庭に恵まれない児童に関心と協力を寄せていただく」（山本 1991: 56）という主旨によった。

こうした1987年の里親制度の改正は、認定要件にも大きく反映されている。ここでは本稿の関心に照らし、「実子養育への近似性の削除」、「婚姻要件の削除」の2点を挙げる。まず、1948年に認定基準として挙げられていた「（乳児受託希望者について）母乳が豊富であることが望ましい」や「里親申込者の年齢が児童の両親の年齢に近い」などの実子養育に近い養育状況を想定した項目が削除された。

次に、条件つきで単身里親の認定、共働き里親の認定が可能になったことが挙がる。「里親等家庭養育運営要綱の実施について」のうちには以下のような記載がある。

知識、経験を有する等児童を適切に養育できると認められるものについては、必ずしも両親そろっていなくとも、里親として認定して差し支えないこと。

この規定について行政側の説明では、認定することと実際の受託を区別した結果であるとしている。つまり認定基準と実際の委託は違うもので、里親になることを必要以上に制限せず、委託の段階で子どもによって適切な里親を選定すればよいという考えである（山本 1988: 59-60）。

(b) 養育要件

また、養育の内容についても、家庭調査項目同様に1987年改正では簡素なものになっている。具体的には、「食事には熱量、たん白質を十分とる、同じ食卓で団らん、母乳」、「不良化の予防」、「衣服、清潔」、「乳児の場合のおむつ取り替え」、「乳児の場合の入浴（最低週3回）」といった細かな記載は削除された。かわりに、「基本的な生活習慣の確立」やそのための「必要な監護、教育等」を行うという内容が加わった。このような簡素化した内容は、「里親さんの育成は、こういうきちんとしたものである。決して児童の福祉を損ねるようなものではないと一般にしめすため」（山本 1988: 55）であ

るとされた。

以上のように、おおよそ40年ぶりの1987年改正は、里親委託数の伸び悩みを背景とし、里親の認定や養育内容について国は最低限の基準を示すにとどめることにした。里親に想定される家族像は1947年制度創設時と比較して、「実子養育への近似性の削除」「婚姻要件の削除」等により、「経済的にも社会的にも余裕のある専業主婦のいる庭付きの家庭、……そうでなければ里親になれないとしていたのでは問題があるので改正した」「特別の人だけが里親制度に関係する状況を変えたかった」（山本 1994: 24）のであり、固定的な性別役割分業にもとづく中間階級を想定した家族像の緩和であった。

(4) 1990年代

いわゆる「1.57ショック」の衝撃で幕開けした1990年代は、少子化対応、そして児童虐待の社会問題化とこれへの対処など、少子高齢社会時代の社会保障制度改革へと突き進む。「(子どもや家庭をめぐる問題の)多様化、複雑化」「家庭の養育力の低下」「地縁の希薄化」といった内容は80年代から聞かれつつあったが、ますます子どもや家族問題を語る際の決まり文句に使われるようになった⁹⁾。

社会的養護に関して、90年代には児童の権利条約批准(1994)、国際家族年(1994)を背景に、児童福祉法の大幅改正(1997)が行われたが、里親制度についてはほぼ着手されなかった¹⁰⁾。しかし、保育所利用を可能とする通知が出されたことは、認定要件、養育要件いずれにもかかわりをもつだろう。1999年8月「里親に委託されている児童が保育所へ入所する場合等の取扱について」により、里子の保育園利用についても、その子どもの最善の利益にかなう場合には利用できることとなったのである¹¹⁾。森(2000)の解説によれば、子どもが里親に委託されていて、なんらかの事情で日中保育に欠ける状況になると、従来は児童養護施設や乳児院に措置変更していたが、それは養育の継続性という意味から最善の利益としてふさわしくないとして、そうした場合に委託を続けて

保育所を日中保育の欠けた部分に利用する扱いであるという。また、新規に委託をする里親について、里親が就労している等の理由から保育所を利用しなければ子どもを受託できない場合も、その子どもが里親家庭の養育を必要とし(児童相談所の判断)、かつその里親が最も望ましい場合には、保育所等の利用を前提に里親委託を認めるという(森 2000)。この費用は、実親も里親も徴収を免除されることになった。

(5) 2000年代以降

21世紀に入った日本では、少子化対策の名のもとに子育て支援がその重要度をますます増してきた。社会的養護の領域では、1997年の児童福祉法改正による子どもの「保護から自立へ」という大きな方針転換や、児童虐待防止法の制定など、児童福祉一般の大きなうねりの一環として「権利主体としての子ども観」が醸成される時期でもあった。

(a) 認定基準

2002年、新たに公布された「要綱」と「里親の認定等に関する省令」には、1987年同様家庭調査の項目という記載はなく、そのかわりに里親認定等の共通事項と、各里親の種類(当時は養育里親、短期里親、専門里親、親族里親)ごとに里親申請の申込書記載内容と添付書類が定められた¹²⁾。また里親認定基準については「里親の認定等に関する省令」との対応から、「経済的に困窮していない」「虐待等の問題がないと認められる」「児童買春、児童ポルノに係る行為等、児童の保護等に関する法律の規定により罰金以上の刑に処せられていない」が付加された(2002年の改正)。ほか、2008年の児童福祉法改正によって、2009年度からは養育里親を養子縁組里親と区別して法定化することになり、認定時・更新時の里親研修の義務化、欠格事由の法定化等がなされた。経済的な部分に関しては、「できるかぎり生活に余裕があるのが望ましい」(1948)から「家庭生活が精神的、物質的に健全に営まれる」(1987)へ、そして「経済的に困窮していない」(2002)と、要件を徐々に緩和するとともに、里親手当倍額への増額がなさ

れた。

こうした現行内容を過去の大きな改正点と比較してみよう。現行内容では、新規登録研修や、里親希望者とその同居者が欠格事由に当たらない証明を、里親登録申請の時点から求めるようになったという変化がみられる。一方で、かつてのように里親候補者の近隣や地域の状況を問うこともなくなっている。

(b) 養育要件 (1) 里親の一時的休息

2000年代以降の制度改正は「要綱」にとどまらない。たとえば、長らく里親が子どもを幼稚園通園や学校教育を受けさせる以外に、子どもを他へあずけて休息をとることは基本的に不可能であった。しかし、これが大きく変わったのが里子の保育所利用(1999)につづく里親の一時的休息のための援助(2002)が定められたことである。このレスパイト・ケアサービスが利用できるようになった2002年当初は、利用期間は「年7日以内」と定められていた。2006年4月の一部改正では「都道府県等の実施する研修に参加するために必要とする場合には、年7日を超えて利用できる」、さらに2012年3月の一部改正では「都道府県が必要と認める日数」となり、利用期間に定めはなくなった。上述の保育所利用可とあわせて振り返ると、レスパイト・ケアにおける利用日数の制限の撤廃、保育所利用の許容と、他者にあずかる里子を一時的でもゆだねることを許すようになっていく。

そして2012年3月「里親及びファミリーホーム養育指針」が出されたことで、それ以降は「養育指針」が養育要件をみるにあたっての中心的素材となる¹³⁾。養育要件として読み取れる主な内容を先取りすると「家庭の要件提示と子どもの情緒への着目」、施設等と共通するものとして「子どもの権利擁護と養育のモデル化」があがる。

(c) 養育要件 (2) 家庭の要件と子どもの情緒

まず里親及びファミリーホームの「養育指針」をみていく。「養育指針」のうち、とりわけ家庭養護のあり方の基本に、「家庭は子どもの基本的な生活を保障する場である。家庭のあり方やその構成員である家族のあり方は多様化してきているが、子どもの養育について考慮した場合、家庭には養

育を担う上での一定の要件も存在する」(「基本的な考え方(家庭の要件)」より)として、家庭養護には次の5つの要件を満たす必要があるとする。すなわち、「①一貫かつ継続した特定の養育者の確保」「②特定の養育者との生活基盤の共有」「③同居する人たちとの生活の共有」「④生活の柔軟性」「⑤地域社会に存在」である。家庭の要件なるものは、大規模施設での養護と対比された記述と思われる。

また、「家庭養護における養育」として、「社会的養護の担い手として」「私的な場で行われる社会的かつ公的な養育」であると明記され、「安心感・安全感のある家庭での自尊心の育み」として、自尊心育成は他の施設の養育指針にはない項目立て¹⁴⁾となっているのも注目に値する。自尊心を育む、また愛着関係形成が里親養育の意義としてとみに語られるのは2000年代である。これは、虐待を受けた子どもが増えていることをふまえ、社会的養護を要する子どもの多くは、保護者との愛着関係や他者との関係構築の困難、自尊心がもてないことなどで様々な課題を抱えているという認識による(「里親委託ガイドライン」)。「家庭での生活を通じて、子どもが成長する上で極めて重要な特定の大人との愛着関係の中で養育を行うことにより、子どもの健全な育成を図る有意義な制度である」と、愛着形成が子どもの成長の基盤になるという論理が各所で使われるようになった。

(d) 養育要件 (3) 子どもの権利擁護と養育のモデル化

里親の行う養育内容については、1987年時の里親制度改正に、「最低基準」制定による内容の追加が幾点かなされている。里親が行う養育の一般原則のうち「自立の助長」が養育目標に掲げられ、「他の児童と比して」かつ委託児童の「国籍、信条、社会的身分によって」差別的な養育を禁ずる内容が付け加わった。自立支援については、1997年の児童福祉法改正による児童福祉の理念転換が反映されていることが推察される。また、「最低基準」「要綱」と連動し、養育計画の順守や子どもの記録の整備、秘密保持、関係機関との連携といった内容と、研修を通じた自己研鑽にも触れられるように

図表-3 里親制度の規定する「家族」・「家庭」像の変遷

	子ども、 家族問題の認知	認定要件	養育要件	想定される家族像	備考
戦後～ 1950年代	浮浪児、非行児、 乳児・妊産婦の 高い死亡率	(1948) 申込者・同居者に 養育への理解・熱意・豊 かな愛情がある（とくに里 母）、生活に余裕がある、 家庭生活が健全で明るい、 乳児養育の場合母乳豊富が 望ましい、里親は実親に近 い年齢が望ましい、ほか社 会的信用など9項目	(1948) 里母によるケ アを中心とした清潔 な生活、十分な栄養、 同じ食卓での団欒、 誠実に養育する義務、 他の子との差別待遇 禁止、など	・経済的に安定し関 係の融和的な両親の いる「自然」「正常」 な家庭 ・委託後は（専業） 母の手に一手に担わ れる子育て	里子の住民 税、所得稅 控除対象化
1960年代～ 1970年代半ば	保育ニーズの増 加、高度經濟成 長のひずみの子 どもへの影響	(1974) 短期里親に限り両 親揃わなくとも可（子ども の養育経験の必要あり）	(1987) 基本的生活習 慣の確立など	・単身里親も射程に	
1970年代半ば～ 1980年代	離婚件数増加、 家庭内暴力、登 校拒否など こころの問題化	(1987) 短期里親以外でも、 両親揃わなくとも可（知識・ 経験の必要あり）			
1990年代	いじめ、不登校 を含め児童問 題の「多様化」、 少子化	(1999) 里子の保育所利用可に	・共働き里親を射程に ・子どもの長じた際 に形成する家族のモ デル	里親はボラン ティアの制度 化したもの	
2000年代～	少子化、虐待問 題の顕在化	(2002) 欠格条項非該当等 規制付加 (2008) 認定研修・更新研 修義務付け			

なった。2016年3月現行の「要綱」では、2015年12月改正を最終改正としている。2002年時と比較すると、懲戒に係る権限の乱用の禁止や給付金として支払いを受けた金銭の管理が明記される。とりわけ懲戒に関しては、2004年児童福祉法改正によって、里親にも監護権、教育権、懲戒権が付与され、必要に応じて行使されるようになったことを受けているものであろう。認定要件でもそうであったが、子どもの権利とケアの質を担保するために規制的な面が増えている。

上記とかかわるであろうが、そのように担保されたケアを行う社会的養護を子育て支援や児童福祉一般の文脈におくとき、「家庭や地域における養育機能の低下が指摘されている今日、社会的養護のあり方には、養育のモデルを示せるような水準が求められている」（「里親及びファミリーホーム養育指針」というあらたな動きもある。

4. 考察

(1) 内容のまとめ

本稿は、里親関係の省令、通知、審議会のとりまとめ等を資料に、里親を社会的養護の担い手として認める認定基準（「認定要件」）、認定後さらに子どもをあずかる際に里親に期待される養育内容（「養育要件」）の移り変わりから、里親制度が規定する里親「家族」・「家庭」像の変遷を明らかにしようとしてきた。まず、「認定要件」は、1948年児童福祉法制定当時の中間階級夫婦、実子養育に近い年齢の想定などがあったものの、1974年短期里親制度創設、1987年里親制度改正と、徐々に知識や経験によっては両親そろわなくとも里親認定が可能に、さらに里子の保育所利用が可能になるなど、里母が養育に専念する家族像は里親候補者拡大や家族変動にともない緩和されてきた。経済条件についても緩和傾向である。2000年代以

降、児童虐待防止や児童ポルノ規制、子どもの人権への視点が認定要件に加わるに至る。1948年から一貫して変わっていないのは、子どもを家庭の一員として迎え、深い理解と愛情をもって養育するという部分である。

また「養育要件」では、里親に期待される養育内容は大きく様変わりするとともに拡大しているといえよう。たとえば、子どもの衣食住や日々の生活のほか、虐待や差別禁止といったあざかった子どもの人権擁護を最低基準とし、くわえて委託前の不適切な養育環境の影響への対処——虐待による傷への身体的・心理的ケア、愛着形成など——、実親とのかかわり方の模索など、「普通の家庭のレベル以上のケア」¹⁵⁾が求められつつある。両親があり経済面・情緒面で豊かな、母による子育てという家族像の代替から、家庭生活を経験する意味、子どもが将来築く家庭のモデルの提示、そして個別性・愛着形成へと、意味づけの広がりがあった。以上を図にすると図表-3のようになる。

(2) 一般社会の子育て家族への期待と

里親家族への期待との距離

本稿では、一般社会における子育て家庭への政策上の期待像についても、里親認定要件・養育要件の変遷を辿るための時代背景として触れてきた。前者が後者に色濃く反映される時代もあれば、里親制度が里親に要請する独自の「家族」・「家庭」像がみられる時代もある。両者の間の接近／距離化の移り変わりを詳細に考察することは本稿の射程を超えるが、(1)をふまえて若干の整理を試みたい。

戦後の里親制度創成期、認定要件、養育要件やその背景にある、夫婦家族制にもとづく友愛家族、性別役割分業を基盤とした理念的な家族像は、戦災孤児への代替家庭の提供が目指されていた当時の里親事情から、里親家庭にも反映されやすい情勢であったといえよう。60年代から徐々に、戦後の孤児対策の色合いは薄まり、里子は親のない子ではなく不適切な養育によって保護を要する子へと要保護事由が変化し、要保護児童は「増えた」にもかかわらず、里親数は減少を続けた。このため、

貴田(2007)がまとめたように、80年代の里親制度改正にかけ、「民間の篤志家」から「ボランティア」、そして「普通の人」へと政策主体の認識する里親候補者の裾野は広げられてきた。この時代はいわゆる「近代家族」が成立してゆく頃であろうが、家族の養育機能を要請されても実態レベルで女性労働者の保育ニーズは増加しており、保育サービスは大筋で拡大を続けてきた。その一方、里親養育においてはしばらく専業主婦を想定した認定要件が維持され、里子を他者にあずける制度もなかった¹⁶⁾。しかし、里親の数を増やすという命題のもと、認定要件については、徐々に一般社会の家族像にタイムラグをとめないながら呼応してきている。他方、養育要件については、2000年代の目まぐるしい変化より以前は、政策レベルの変化が乏しかった。被虐待児や愛着形成に問題のある子どもへの着目、子どもの人権擁護の視点によって、里親養育の質を担保するにふさわしい里親や養育内容が求められるようになった。こうした動向が進むにつれ、一般家庭の子育て内容よりもあずかる子どもの様々な生育歴に由来する諸問題に対応できる知識と技術が要され、養育要件は多様化かつ高度化している。一般社会の子育てよりも、とりわけ2000年代以降の養育内容は付加的な内容が増えているといえよう。このように、里親制度が想定する「家族」・「家庭」像は、すくなくとも通知や報告書、委員会での議論のレベルでは、男性稼ぎ手家族から養育の機能や質、情緒関係形成を担える保護者像にシフトしているようだ。いいかえれば、里親候補者の拡大を目指した認定要件の大筋緩和の動向と対照的に、養育要件は期待される水準が急速に高まり、両者間のコントラストは深まりつつあるように思われる。研修等によって両者の間をどの程度埋めていくのが問われるのかもしれない。

(3) 子育て支援との接続をめぐる文脈から

最後に、子育て支援策の充実の動向と社会的養護の接続を見据えつつ、今後の里親像を考えてみたい。現在の子育て支援策においては、すべての子どもと家族に子育て支援は必要であるという認

識がみられつつある。社会保障審議会児童部会社会的養護専門委員会の「子ども・子育て新システム」を機とした議論でも、子育て支援と社会的養護を連動性のあるものとして捉えた議論がある。そこでは、要支援と要保護の境界は曖昧であり、すべての子どもに切れ目のない支援を考えるなかで、社会的養護の位置づけもまた不透明となるという（第10回委員会議事録）。それゆえ、社会的養護の存在の示し方に「養育のモデル」となる位置づけを模索する傾向もある（里親及びファミリーホーム養育指針）。里親養育に期待される多様で高度な養育水準も、こうした傾向と無関係ではないだろう。もちろん、難しい養育であるからこそ、里親家庭にのみ養育をまかせず、里親家庭への支援が必要とされている。しかし、養育を行う家庭を支援する、という二重構造のもつ功罪にも留意する必要がある。いいかえれば、「意図すると否とにかかわらず、これらのケア機能が本来的には家族の役割であることを再確認させる効果」（藤崎 2000: 9）があるということである。この点は、2016年3月時点で最新の第19回児童部会社会的養護専門委員会会議でも、一部委員より指摘される¹⁷⁾。今後、子育て支援と社会的養護の連続性が、里親による養育の専門化や里親支援といかに連関してゆくのか、注視していかねばならない。

さて、本稿はいくつかの点で課題を残している。まず、省令や通知、報告書、委員会等のとりまとめは、公的政策文書として里親関連の国の意向を示すものではあるが、それだけで十分な資料であるとはいえないだろう。また、保護受託者制度や小規模住居型児童養育事業（ファミリーホーム）の制度化過程など、各種別には十分に目配りできていない。そして、「家族」・「家庭」像は、児童養護施設など施設養護をめぐる諸議論からも示唆を得ることができるものであり、分析対象の拡大も望まれる。

付記

本稿は、公益財団法人家計経済研究所2015年度研究振興助成事業による助成を受けた研究成果である。

注

- 1) 雇用均等・児童家庭局のもとで開催される検討会であり、ここでの議論をもとに法改正の必要があれば国会に議論の場を移し、法改正でなく省令、通知、予算要求などの対応がとられる場合も多い。なお、2016年3月には社会保障審議会の「新たな子ども家庭福祉のあり方に関する専門委員会」が約半年間の審議の報告（提言）を出しているが、本稿の分析は間に合わなかったためこれを含んでいない。
- 2) 「児童は危機的段階」（厚生省児童局1963「児童福祉白書」）との警鐘や、1974年11月「今後推進すべき児童福祉対策について」では核家族化や婦人労働の進出が家庭の児童養育機能という面からマイナスであることに触れられ、とくに母親による養育機能が強調される。
- 3) 自治体レベルでは、1973年の東京都の養育家庭制度創設などの新たな動きがあった。
- 4) 2002年に養育里親に吸収されるかたちで短期里親という種別はなくなった。
- 5) 全国里親会の里親研修シリーズ初刊は、「よい子を育てる新しいしつけ」というタイトルで、現代のような中途養育の難しさや里子の問題行動等を取り上げるというよりも、子どもの発達に合うしつけの仕方を説く内容である。
- 6) 「家庭における児童養育の在り方とこれを支える地域の役割（意見具申）」（1984）など。
- 7) 1984年「中央児童福祉審議会家庭児童健全育成対策特別部会（意見具申）」でも、「適正な家庭養育」への親の務めや「家庭の自助努力を喚起し弱体化しつつある家庭養育機能の強化を図る」などが説かれている（厚生省1984: 8）。
- 8) 昭和62年5月児発第450号厚生省児童家庭局長通知「児童福祉施設（児童家庭局所管施設）における施設機能強化推進費について」の第3の3「施設入所児童家庭生活体験事業」。
- 9) 1991年12月5日子どもと家庭に関する円卓会議「子どもと家庭アピール 子育て新時代に向けて」、1996年12月中央児童福祉審議会基本問題部会中間報告の「少子社会にふさわしい児童自立支援システムについて」前文など。
- 10) ただ、改正に至るまでには、里親制度改正の必要性とその意義が議論されてもいた。里親制度の意義は「家庭の緊密な人間関係の中で、児童の心理的安定を図ったり、将来の家庭像のモデルを与える効果」をもち、また社会的養育制度として幼児から高校生まで各発達段階の子どもを積極的に委託対象とすべきと考えられていた（山本 1994: 22）。1994年「児童の健全育成に関する意見」では里親制度の発展の方策を引き続き検討すること、里親委託期間を他の施設同様に20歳まで延長できるようにすることのみ言及される。また1998年4月改正児童福祉法施行に合わせ、児童福祉施設最低基準の改正についても中央児童福祉審議会総会から答申が出されている。これについて管見のかぎり資料はないが、最低基準の見直し内容を議論した中央児童福祉審議会家

庭福祉部会第3回議事録(1997年12月1日)では、今回の児童福祉法改正で、里親と養子縁組の問題は取り上げるに至らなかったこと、しかし個別処遇の典型である里親は大きな選択肢で、子どもの将来をどう考えるかということは自立支援というコンセプトからしても非常に大きな論点であるため、引き続き研究していくという旨を家庭福祉課長はコメントしている。

- 11) 乳幼児の里子の場合に保育所入所をさせるについては、「育成課長から申し上げておりますが、実は、入所はさせてよろしいんです。ただしその言い方が基本的には入所させてはならない、ただしほかに手が無い場合はよろしいとしていますので、役所の方はなかなかそれを運用しないようであります。……里(筆者加筆)親子関係の難しさに配慮した条件を付けた上で、保育所に入所させることを認めるということ」(山本 1994: 32)である。
- 12) 居住地の都道府県知事への申請書の記入内容として、希望者や同居家族の住所、氏名、年齢といった属性、里親になることを希望する理由などを記すことが求められる。
- 13) 里親及びファミリーホーム養育指針が、児童養護施設、乳児院、情緒障害児短期治療施設、児童自立支援施設、母子生活支援施設それぞれの運営指針とともに、「施設運営指針及び里親養育指針」として出された。こうした指針がつくられることになった背景には、施設間の運営の質の差が大きく「社会的養護の質の向上を図るため」(厚生労働省雇用均等・児童家庭局長通知 平成24年3月)、保育所保育指針に比して行政の示す指針がないことが挙がっている。指針作成はその手引きの作成もあわせて「課題と将来像」にて策定されることになっていたものである。
- 14) これについて、委員会ではなぜ里親及びファミリーホーム養育指針のみ自己形成が取り上げられ、当該項目があるのか、児童養護施設や乳児院でもかかわる共通内容であるという意見(第13回委員会、藤井委員)もあったが、その点は他の施設の養育指針において最終的には反映されていない。
- 15) 児童部会社会的養護専門委員会第3回議事録、庄司委員の発言より。
- 16) 保育所利用については里親制度が措置制度であり、里子を保育所に措置することは二重措置にあたった背景もあった。
- 17) (「第3回新たな子ども家庭福祉のあり方に関する専門委員会(H27.11.27)資料」について)「全体的な書きぶりとして、まず、子どもの権利を実現するために、保護者が第一義的に責任を負うと書いてあって、そして、そういう責任を保護者が持っている、その保護者の子育てを支援しなければならないと。子どもの権利条約もこう書いてはありますけれども、保護者の子育てをきちんと支援しなければいけないというのは、国と地方公共団体が直接子どもに対して責任を負っているからこそ、報告書者が適切に養育できないときに支援するのだと。報告書案では、直接、国、地方公共団体が子どもに対して責任を負っているという記述がどうも十分ではない。こ

れでは、ともすれば、まず子育ての責任は家庭にあるのだから、そこで頑張ってください、それができないときに限り、公が支援しますよと。非常に古い考え方のほうに戻ってしまう、あるいはそのように活用されてしまう可能性があるのではないかと考えています」(宮島委員)。

文献

- 網野智, 1948, 「里親制度の運営について——里親制度の運営について2」『社会事業』31: 30-6.
- 安藤藍, 2014, 「里親であることの葛藤と対処——家族的文脈と福祉的文脈の交錯」お茶の水女子大学人間文化創成科学研究科平成26年度博士論文.
- 飯嶋富美・知野淑子・松本武子・松本園子・米倉明・菊池緑, 1989, 「元児童福祉司飯嶋富美先生と知野淑子先生を囲む座談会」『新しい家族』15: 29-53.
- 和泉広恵, 2006, 『里親とは何か——家族する時代の社会学』勁草書房.
- 伊藤嘉余子・高田誠・森戸和弥, 2014, 「児童福祉施設と里親とのパートナーシップ構築に向けての課題——児童養護施設・乳児院職員のインタビュー調査結果からの考察」『社会問題研究』63(143): 27-38.
- 貴田美鈴, 2007, 「里親制度における政策主体の意図——1960年代から1980年代の社会福祉の政策展開に着目して」『人間文化研究』8: 83-97.
- , 2008, 「2002年の里親制度の改定に影響を及ぼした社会的要因」『人間文化研究』10: 77-89.
- , 2011, 「児童福祉法成立期の里親委託の位置づけ」『岡崎女子短期大学研究紀要』44: 7-16.
- 厚生省監修, 1967, 『愛のともしび 里親のための指導書』第1巻1号, 全国里親連合会.
- 厚生省児童家庭局, 1963, 「児童福祉白書」.
- 小林良二, 1982, 「福祉の社会組織」仲村優一他編『社会福祉の政策』有斐閣, 189-213.
- 清水美紀, 2016, 「預かり保育をめぐる『ニーズ解釈の政治』——1990年以降の中央教育審議会答申および審議経過の分析を通して」『子ども社会研究』22: 99-118.
- 庄司洋子, 1984, 「わが国の『答申』・『白書』にみる家族」『社会福祉研究』35: 44-50.
- 副田あけみ, 2003, 「社会福祉と家族——児童養育政策にみる『脱家族化』の過程」古川孝順・秋元美世・副田あけみ編『現代社会福祉の争点(上)——社会福祉の政策と運営』中央法規出版, 59-91.
- 副田あけみ・樽川典子・藤村正之, 2000, 「序 現代家族と家族政策」副田義也・樽川典子編『流動する社会と家族II 現代家族と家族政策』ミネルヴァ書房, 1-30.
- 副田義也, 1992, 「老人福祉は利用者の家族をどう扱っているか」上野千鶴子他編『シリーズ 変貌する家族6 家族に侵入する社会』岩波書店, 62-83.
- 園井ゆり, 2013, 『里親制度の家族社会学——養育家族の可能性』ミネルヴァ書房.
- 高倉正樹, 2015, 「障害のある子どもに家庭養護を保障する」『里親と子ども』10: 38-44.
- 武川正吾, 2010, 「福祉国家の日本レジーム」直井道子・

- 平岡公一編『講座社会学11 福祉』東京大学出版会、37-102.
- 辻由希, 2012, 『家族主義福祉レジームの再編とジェンダー政治』ミネルヴァ書房.
- 土屋葉, 2002, 『障害者家族を生きる』勁草書房.
- 長田淳子, 2015, 「乳児院における実践——発達障害をもつ子どもの里親養育を支える取り組み」『世界の児童と母性』77: 31-6.
- 東野充成, 2008, 『子ども観の社会学』大学教育出版.
- 深谷和子, 2014, 「里親による里子『療育』の日々と里子(被虐待児)の心的世界——平成24年度養育家庭全国アンケート調査から」『福祉心理学研究』11 (1) : 7-14.
- 藤崎宏子, 1998, 『高齢者・家族・社会的ネットワーク』培風館.
- , 2000, 「現代家族と『家族支援』の論理」『ソーシャルワーク研究』26 (3) : 4-10.
- , 2014, 「ケア政策が前提とする家族モデル——1970年代以降の子育て・高齢者介護」『社会学評論』64 (4) : 604-24.
- 前川未来, 2014, 「児童相談所と里親・ファミリーホームの連携と協働——リレーション: 連携 ファミリーホームと多職種協働」『社会的養護とファミリーホーム』5: 140-143.
- 三吉明, 1963, 『里親制度の研究』日本児童福祉協会.
- 森望, 2000, 「里親制度と社会的養護のあり方をめぐって」『新しい家族』37: 33-43.
- 山本保, 1988, 「『家庭養育運営要綱』の改正について——40年ぶりの里親制度の改正」『新しい家族』12: 49-60.
- , 1991, 「里親制度に関連する施策の原稿」『新しい家族』19: 50-69.
- , 1994, 「里親制度の改正に向けて」『新しい家族』25: 21-38.
- 吉沢英子, 1987, 「わが国における里親制度の現状と問題点」『東洋大学社会学部紀要』24 (2) : 157-193.
(2016年8月22日掲載決定)

あんどう・あい 首都大学東京都市教養学部 助教。
主な著書に『里親であることの葛藤と対処——家族的文脈と福祉的文脈の交錯』（ミネルヴァ書房, 2017）。家族社会学、福祉社会学専攻。